16
Goedkeuring verdragen

Aan de orde is de behandeling van:
- **het Voorstel van wet van het lid Taverne tot wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen in verband met het laten vervallen van de mogelijkheid van stilzwijgende goedkeuring van verdragen met een ieder verbindende bepalingen (34158 -(R2048)).**

De **voorzitter**:
Ik heet de heer Taverne als initiatiefnemer van harte welkom in vak-K. Hij wordt bij de verdediging van het wetsvoorstel in vak-K ondersteund door Matthijs Hazenkamp en Jasper Boon, beiden fractiemedewerkers van de VVD. Tevens heet ik welkom de minister van Buitenlandse Zaken. Hij zal bij de behandeling van dit wetsvoorstel als adviseur van de Kamer optreden. Vandaag is aan de orde de eerste termijn van de zijde van de Kamer. De beantwoording van de vragen die vandaag zullen worden gesteld, zal op een later moment in overleg met de initiatiefnemer worden geagendeerd.

Als eerste spreker van de zijde van de Kamer is het woord aan mevrouw Schouten namens de ChristenUnie.

De algemene beraadslaging wordt geopend.

☐

Mevrouw **Schouten** (ChristenUnie):
Voorzitter. Allereerst mijn complimenten aan de initiatiefnemer. Het is altijd een bijzonder moment om in vak-K te zitten en je eigen wetsvoorstel te mogen verdedigen. Het zitten in vak-K is het makkelijkste traject. Daarna komt er nog een heel bijzonder traject, maar daarvoor zit het meeste werk, zo weet ik uit eigen ervaring. Ik kijk daarom ook even naar de ondersteunende medewerkers, want die zullen er ongetwijfeld ook heel veel werk in hebben gestoken. Voor al die inspanningen verdienen zij in ieder geval al veel lof.

Dan de inhoud. De initiatiefnemer zoekt vandaag uitdrukkelijke goedkeuring voor zijn initiatiefwet. De ChristenUnie heeft sympathie voor de kerngedachte van het voorstel: zorg voor een goede parlementaire betrokkenheid bij verdragen die een eenieder verbindende bepaling bevatten. Internationale verdragen zijn immers belangrijk voor onze rechtsorde. We kennen in Nederland helaas nog geen constitutioneel hof en constitutionele toetsing is nog verboden. Maar via een omweg, via het internationaal recht, kan bijvoorbeeld overheidsoptreden of wetgeving toch worden getoetst aan belangrijke rechtsnormen. Dat hoort bij een moderne, democratische rechtsstaat.

Juist omdat verdragen zo'n grote impact kunnen hebben en direct door burgers voor de rechter ingeroepen kunnen worden, is het belangrijk dat parlement en regering heldere afspraken hebben over de goedkeuring van die verdragen. Verdragen kunnen nu en ook na aanname van dit wetsvoorstel stilzwijgend of uitdrukkelijk worden goedgekeurd door het parlement. Bij stilzwijgende goedkeuring stuurt de regering een briefje naar de Tweede Kamer en, als er geen post terugkomt, is dat het. Bij uitdrukkelijke goedkeuring wordt een goedkeuringswet ingediend waar beide Kamers van het parlement over stemmen. De gedachte dat bij verdragsbepalingen waar je je direct op kunt beroepen, goedkeuring niet via een briefje zonder reactie moet lopen, deel ik. Het is belangrijk om in dat soort gevallen de positie van het parlement te versterken. Natuurlijk kan er nu ook al aan de noodrem worden getrokken bij een stilzwijgende procedure, maar een actievere werkwijze voor het parlement en het kabinet zou goed zijn.

Dat is de algemene lijn van mijn fractie, maar over de uitwerking van de initiatiefwet heb ik nog wel enkele vragen en opmerkingen die voor mijn fractie van belang zijn. Het valt mij op dat er op een aantal punten nog geen duidelijkheid is over de gevolgen van de initiatiefwet. Allereerst wordt bij het sluiten van een verdrag niet precies afgesproken welke bepalingen eenieder verbinden. De regering moet dat straks wel weten voordat ze een verdrag laat goedkeuren. Hoe stelt de initiatiefnemer zich dat voor? Wat als daarin fouten worden gemaakt die pas achteraf blijken? Wat gebeurt er als een wet niet uitdrukkelijk is goedgekeurd, omdat de regering vond dat er geen eenieder verbindende bepaling in stond, terwijl de rechter er wel degelijk een eenieder verbindende bepaling in leest? Volgens de initiatiefnemer is zo'n situatie mogelijk. Is de goedkeuringsprocedure van de wet dan ongeldig, gelet op de inhoud van de initiatiefwet, of niet? In mijn optiek ontstaat er op dat moment een soort niemandsland. Kan de initiatiefnemer daarop ingaan?

Het is ook nog onduidelijk hoe vaak er gebruik wordt gemaakt van de bestaande noodremprocedure. Dat vind ik wel van belang voor de beoordeling van het wetsvoorstel. Een vijfde van de leden kan nu van een stilzwijgende goedkeuring een uitdrukkelijke goedkeuring maken. Ik wil graag weten van de minister, als adviseur van de initiatiefnemer, en van de initiatiefnemer zelf, hoe vaak dat volgens hen is voorgekomen. Hoeveel verdragen waarin bij geldend recht een eenieder verbindende verklaring moet worden gelezen, zijn destijds stilzwijgend goedgekeurd? Dat lijkt me belangrijke informatie, ook bij de afweging van dit wetsvoorstel. Ik hoop dat zowel de indiener als zijn adviseur hier nadere informatie over kan geven.

Ook wil ik van de indiener en zijn adviseur graag weten wat hij vindt van het argument van onder meer de Raad State, dat dit voorstel een gevaar vormt voor de slagvaardigheid van Nederland in het internationale verkeer. Klopt dat, of is dat een te stellige uitspraak? Er zijn volgens mij meer landen die verdragen uitdrukkelijk goedkeuren, zonder dat ze zich steunend en kreunend op het wereldtoneel begeven. Is dit dus niet te zwaar aangezet? Hoe zat dat bijvoorbeeld in landen als het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Zweden, Denemarken en Italië?

Bovendien kunnen we op dit moment de uitdrukkelijke goedkeuring al afdwingen. Levert dat dan ook problemen op in het internationale verkeer? Verwacht de regering dat meer verdragen uitdrukkelijk zullen moeten worden goedgekeurd? Zo ja, dan betekent dat toch dat er nu verdragen met een eenieder verbindende bepaling stilzwijgend worden goedgekeurd? Vindt de minister dat niet onwenselijk?

Een ander vraagpunt is de betekenis van uitdrukkelijke goedkeuring voor de eeniederverbindendheid. De initiatiefnemer stelt herhaaldelijk dat hij de bevoegdheid van de rechter om vast te stellen of een bepaling voor eenieder verbindend is, niet wil aantasten of inkleuren. Tegelijkertijd

benadrukt hij dat de rechter wel rekening moet houden met de uitdrukkelijke opvatting van de wetgever. Ik vind daar niets mis mee, maar de cruciale vraag is dan of het wel of niet uitdrukkelijk goedkeuren van een verdrag mede van betekenis is bij de beantwoording van de vraag of het om een eenieder verbindende bepaling gaat. Zo ja, op welke wijze? Is het de bedoeling van de initiatiefnemer dat het parlement zich ook uitdrukkelijker gaat uitspreken over die verbindendheid? Ik zou het op zich niet slecht vinden als dat gebeurt, maar dat heeft mogelijk wel betekenis voor de balans tussen rechter en wetgever. Wat ons betreft moet de rechter die vrijheid altijd zelf nog kunnen houden.

Ik heb een laatste onduidelijkheid. Het doel van de initiatiefnemer is een duidelijkere rol van het parlement bij het vaststellen van een eenieder verbindende verdragsbepaling. Stel dat je daarin meegaat, dan vraag ik me af of het wetsvoorstel niet eigenlijk nog meer moet worden aangescherpt om dat te bereiken. Mijn indruk is dat het anders gissen blijft naar de motieven van de regering om een verdrag ter uitdrukkelijke goedkeuring voor te leggen. Waarom heeft de initiatiefnemer in dit verband niet overwogen om bijvoorbeeld de regering bij wet te verplichten om in de memorie van toelichting onderbouwd aan te geven waarom ze een verdrag ter uitdrukkelijke goedkeuring voorlegt? Waarom is datzelfde niet gedaan voor de nota in geval van stilzwijgende goedkeuring? Dat heeft als voordeel dat de wetgever wat meer handvatten meegeeft aan een rechter voor zijn interpretatie van internationale verdragen en de algemene verbindendheid daarvan. Een eventuele parlementaire behandeling krijgt dan wellicht meer inhoud. Daarmee doe ik uiteraard niet af aan de eigen weging van de rechter; daar is hij weer. Ik hoor graag van de initiatiefnemer of hij dat heeft afgewogen.

Ik rond af. Dit wetsvoorstel regelt op een in potentie betere manier de betrokkenheid van het parlement bij internationale besluitvorming en verdragen, maar er staan nog vragen en onduidelijkheden open die raken aan de effectiviteit van dit voorstel. Ons finale oordeel over het initiatiefwetsvoorstel is daarom afhankelijk van de beantwoording door de initiatiefnemer en zijn adviseur.

☐

De heer **De Roon** (PVV):
Voorzitter. Een initiatiefwetsvoorstel vergt altijd de nodige inspanningen en tijd van een Kamerlid. Daarom allereerst complimenten van de PVV-fractie voor de indiener van dit initiatiefwetsvoorstel. Het wetsvoorstel dwingt de regering om voortaan uitdrukkelijk kenbaar te maken of een voorgelegd verdrag inderdaad eenieder verbindende bepalingen bevat. Dat is naar de mening van de PVV-fractie een verbetering. Bovendien vindt dan voortaan altijd uitdrukkelijk een behandeling van zo'n verdrag in het parlement plaats; stilzwijgende goedkeuring is niet meer mogelijk. De PVV vindt het ook een gunstige ontwikkeling dat de rechter hierdoor betere handvatten heeft om te bepalen hoe de wetgever een verdrag heeft bedoeld. Dat kan alleen maar bevorderd worden als er in de Kamer over is gesproken. De PVV-fractie juicht zo'n ontwikkeling dus toe.

Wel wil mijn fractie graag weten hoeveel internationale verdragen de regering eigenlijk sluit zonder dat de Tweede Kamer daarover spreekt. Als ik het goed heb gezien, lees ik daarover niets terug in de stukken die op dit moment bij het wetsvoorstel horen. Is dit door de initiatiefnemer onderzocht? Misschien kan hij daar nader op ingaan.

Mijn fractie heeft ook een vraag over de situatie waarin de regering van mening is dat het aan het parlement vragen van goedkeuring niet nodig is. Ik doel dus op de situaties die zijn neergelegd in artikel 7 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Als dat zich voordoet, is daar op basis van de uitzonderingsbepalingen van artikel 7, sub b en e van die wet door het parlement nog wel iets aan te doen als het parlement het oneens is met de regering, want dan kan een vijfde van het grondwettelijk aantal leden uitdrukkelijke behandeling afdwingen. Hoe zit het echter met de andere in artikel 7 geboden uitzondering op het goedkeuringsvereiste? Heeft de initiatiefnemer er geen behoefte om de greep van het parlement op dat punt te verstevigen? Ik nodig de initiatiefnemer ertoe uit om daarop te reflecteren.

Mijn fractie wil ook graag opmerken dat het wetsvoorstel een belangrijk deel van de Nederlandse rechtsorde niet raakt, namelijk het recht dat de Europese Unie uitvaardigt en dat rechtstreeks ingrijpt in ons systeem. Mijn fractie betreurt het dat het parlement daar niet meer uitdrukkelijk aan te pas komt. Wij zien eigenlijk maar één mogelijkheid om die situatie te verbeteren, namelijk het uittreden van Nederland uit de Europese Unie. Ook hierover hoor ik graag de mening van de initiatiefnemer.

☐

De heer **Van Raak** (SP):
Voorzitter. Om te beginnen dank ik de heer Taverne hartelijk. Het is veel werk om een initiatiefwet te maken. Het is ook niet gemakkelijk, zeker niet als je een wet maakt met zo veel constitutionele, staatsrechtelijke haken en ogen. De indiener wil dat de Tweede Kamer meer aandacht besteedt aan de goedkeuring van verdragen die door de regering worden gesloten. Dat zijn er niet weinig, al gauw zo'n 50 per jaar. Die verdragen kunnen grote invloed hebben, ook op het leven van burgers. Dat is zeker het geval bij verdragen die, zoals dat heet, eenieder kunnen verbinden en die dus ook een rol kunnen spelen in de rechtspraak.

Veel verdragen worden door de Kamer stilzwijgend goedgekeurd. Niet altijd is eenvoudig te bepalen of een verdrag een eenieder verbindende bepaling bevat. Daarvoor zijn we mede afhankelijk van de regering. Deze maakt op dit moment een inschatting en betrekt daarbij eventuele reacties vanuit de Kamer. Wij moeten dat uit kwartaaloverzichten en jaarlijsten opmaken en op grond daarvan beslissen of we een verdrag wel of niet willen bespreken. De indiener heeft volkomen gelijk dat dit niet voldoende gebeurt. Al die lijsten, al die verdragen, al die teksten: het is voor ons niet altijd eenvoudige kost en het krijgt ook lang niet altijd onze prioriteit.

De indiener stelt nu voor om bij wet te regelen dat verdragen die bepalingen bevatten die naar hun inhoud eenieder kunnen verbinden, altijd door het parlement moeten worden goedgekeurd. Dat voorstel is overtuigend in zijn eenvoud, maar roept toch een aantal indringende vragen op. Om te beginnen: waarom is gekozen voor een wet en niet voor bijvoorbeeld een interne regeling voor de Kamer? Heeft de indiener overwogen om een voorstel te doen in bijvoorbeeld het Reglement van Orde van de Kamer dat ons helpt om beter in te schatten of we een verdrag willen behandelen? Ik vraag de minister of de kwartaalberichten en jaarlijsten

helderder kunnen worden. Kan beter zichtbaar worden gemaakt of en, zo ja, wanneer er sprake is van bepalingen die eenieder zouden kunnen verbinden? Ik heb nog een andere vraag aan de minister: kan altijd op voorhand duidelijk worden gemaakt of een verdrag dit soort bepalingen bevat, of dat dit mede afhankelijk is van het oordeel van de rechter? En — mevrouw Schouten wees er volgens mij terecht op — wat als de regering "nee" zegt en de rechter later "ja" zegt? Ik vraag de minister ook wat het aannemen van dit wetsvoorstel in de praktijk zal betekenen. Wat voor werklast zou dat voor de Kamer met zich brengen? Zou dat kunnen leiden tot onnodige vertragingen? Zo ja, is dat erg?

Ik zeg tegen de initiatiefnemer dat wij dit voorstel bijzonder sympathiek vinden, maar nog niet weten of het proportioneel is. De SP is in ieder geval graag bereid om ook naar andere manieren te kijken om ons controlerende werk op dit gebied beter te kunnen doen.

☐

De heer **Servaes** (PvdA):
Voorzitter. Ook ik begin, uiteraard, met complimenten aan de initiatiefnemer van dit wetsvoorstel en degenen die hem daarbij ondersteund hebben. We hebben niet alleen het initiatiefwetsvoorstel zelf met de memorie van toelichting gezien, maar hebben ook maar liefst twee uitgebreide rondes van schriftelijke voorbereiding gedaan. We zijn hier dus allemaal goed beslagen ten ijs gekomen.

Het gaat ook niet over het minste. Het gaat over de kern van ons werk, namelijk over de vraag of wij als parlement voldoende betrokken zijn bij en voldoende controle hebben op zaken die ons land aangaan, namelijk verdragen die ook een doorwerking kunnen hebben op binnenlandse kwesties. Qua onderwerpkeuze heeft de indiener dus zo'n beetje de kern van ons aller werk te pakken.

Ik kom op de inhoud. Mij bekroop een beetje het gevoel alsof we hier in de zaak "Taverne vs. de internationale rechtsorde" beland waren, en dan ook nog eens in de derde ronde daarvan. Eerder heb ik in de Kamer namelijk met hem de degens mogen kruisen over de doorwerking en het functioneren van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en nog niet zo heel lang geleden ook over het Kampalaprotocol inzake het Internationaal Strafhof, en ook dat was volgens mij een veelakter. Ik zou dus haast zeggen: daar zijn we weer. Wij gaan het echter doen. De vraag die daarbij centraal staat, voordat wij ingaan op alle juridische details die ook al door een aantal voorgaande sprekers zijn aangeraakt, is wat mij betreft: als je met een voorstel voor een wetswijziging komt, wat is dan precies het probleem waarover je spreekt? Is er een probleem dat wij in onze maatschappij terugzien? Is er een probleem dat ons parlement direct raakt? En is dat probleem groot genoeg — over proportionaliteit gesproken — om het zware proces van een wetswijziging in gang te zetten?

Als je het voorgaande doorvertaalt, kom je ook bij de vraag of wij voldoende vertrouwen in onszelf hebben. Wij krijgen de verdragen ook nu allemaal te zien, in kwartaaloverzichten en tijdens procedurevergaderingen. Dan is het ook een kwestie van het hebben van een politieke antenne — niet zozeer als individuele parlementariër, maar wij allen, met onze gezamenlijke denkkracht — om te zeggen dat het gaat om een verdrag dat niet om een expliciete instemming vraagt, maar dat toch zaken raakt waarover wij verder moeten spreken. Het raakt wat mij betreft ook het vertrouwen in de rechtsmacht, want zelfs al zouden wij dit doorvoeren, dan nog ligt er een rol voor de rechter. Vertrouwen wij erop dat die rechter voldoende geëquipeerd is om dit soort afwegingen te maken? Ik denk dat wij dat vertrouwen in onszelf en in de rechtsmacht wel moeten hebben.

Dat brengt mij op de vier punten die de Raad van State heeft ingebracht als reactie op het wetsvoorstel van de heer Taverne. Die punten zijn niet mals, zeg ik er eerlijk bij. De Raad van State zegt dat de meerwaarde van een wettelijke eis van uitdrukkelijke goedkeuring van verdragen die eenieder verbindende verdragsbepaling kunnen bevatten, onvoldoende onderbouwd is door de initiatiefnemer. De na te streven parlementaire betrokkenheid zou ook anders gerealiseerd kunnen worden. De Raad van State pleit er ook voor om de uitzondering zoals die bestaat voor verdragen met een technisch uitvoerend karakter te handhaven. De Raad van State zegt ten slotte dat deze voorstellen vermoedelijk slechts zeer beperkt houvast zullen bieden bij de rechterlijke beoordeling of een verdragsbepaling al of niet eenieder verbindend is. Dat is dus stevig. Dat vraagt wat mij betreft om een stevige bewijslast om aan te tonen dat hier ook echt een probleem ligt. Dat is precies de reden voor mijn fractie om in de schriftelijke ronde meermaals te vragen om met voorbeelden te komen van verdragen waarmee het mis is gegaan, waarmee iets is fout gelopen in onze parlementaire controle. Tot mijn teleurstelling komt daar vooral één voorbeeld steeds terug. Dat betreft een WHO-kaderverdrag over de tabaksontmoediging. Dat is het enige voorbeeld dat echt uitgewerkt wordt. Ik vind het wat mager om een probleem te benoemen op basis van een deelverzameling van één. Sterker nog, ik vraag aan de initiatiefnemer om niet alleen uit te leggen hoe het juridisch precies gelopen is bij dit specifieke verdrag, maar ook welk maatschappelijk probleem daarvan het gevolg is. Daarvoor staan wij immers hier. Wij staan hier niet om aan juristerij te doen, maar om dingen die fout gaan in de maatschappij aan de orde te stellen. Ik vraag de initiatiefnemer om daar in zijn beantwoording op in te gaan.

Overigens noemde de initiatiefnemer in de eerste schriftelijke ronde die wij hielden — dat toont aan hoe grondig hij te werk is gegaan — ook nog een ander verdrag, namelijk het Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko, behandeld in deze Kamer in het vergaderjaar 1971-1972. Dat verdrag is dus zo oud als de indiener zelf. Dat geeft de secuurheid van zijn werk aan. Het zou ook kunnen wijzen op de beperktheid van wat er in die hele periode van 44 of 45 jaar aan de orde komt. De stelling die de indiener daarbij aangaat, is dat extra aandacht voor de consequenties tijdens de goedkeuringsprocedure — destijds dus, in de jaren zeventig — dure procedures had kunnen voorkomen. Dat vind ik een stevige stelling, want dat veronderstelt namelijk dat de problemen waarover bijvoorbeeld in het afgelopen jaar in het parlement ten aanzien van het sociale verzekeringsverdrag is gesproken — en heel stevig is gesproken — al in 1971 of 1972 voorspeld hadden kunnen worden. Ik waag daar een vraagteken bij te plaatsen.

Als wij naar de andere kant gaan, dan is mijn constatering dat wij wel degelijk een goede traditie hebben om verdragen die daar om vragen, stevig door de parlementaire mangel te halen. Ik noemde al het Strafhof en het Kampalaverdrag. Die hebben we toch behoorlijk grondig behandeld met z'n allen. Recentelijk sprak deze Kamer ook nog tot in detail,

inclusief de doorwerking op ons binnenland, over het VN-verdrag inzake gehandicapten. Dat is een uitstekend voorbeeld van hoe wij ons werk behoren te doen, inclusief nadenken over de consequenties. Het derde voorbeeld is het associatieverdrag met Oekraïne. Niet alleen heeft er een parlementair debat over plaatsgevonden, maar dankzij de initiatiefwet over het referendum kan het Nederlandse volk zich er binnenkort over uitspreken. Met andere woorden, er zijn wel voorbeelden van een stevige inhoudelijke behandeling. Ik zou graag van de initiatiefnemer willen horen welke voorbeelden hij denkt te kunnen voorkomen met deze initiatiefwet.

Terug naar de Raad van State, want die doet wel degelijk een handreiking of suggestie hoe wij beter kunnen omgaan met de kwestie van dit type verdragen. Hij zegt: "bezien zou kunnen worden of niet kan worden volstaan met een op verzoek van de Kamer te verschijnen regeringsnota waarbij de regering een nadere uitwerking geeft van de criteria en vuistregels die zij thans hanteert bij het maken van voorlegging in de ene of de andere wijze van goedkeuring." Ik vind dat een zinnige handreiking. Ik vraag de initiatiefnemer, maar ook zijn adviseur, hier vandaag aanwezig, om daarop te reflecteren.

Het is misschien ook goed om daarbij een vergelijking te maken met het fiche voor de beoordeling van nieuwe Commissievoorstellen dat wij sinds een aantal jaren hebben. Voorstellen die uit Europa komen, worden standaard beoordeeld op subsidiariteit, proportionaliteit en ook op doorwerking in nationale wet- en regelgeving, inclusief financiële gevolgen. Je zou dat ook kunnen toepassen op de bepalingen die eenieder verbinden. Ziet de indiener in die handreiking of suggestie die de Raad van State doet, zelf mogelijkheden? Ik stel diezelfde vraag ook aan de minister van Buitenlandse Zaken.

De kern is om de juiste balans te vinden tussen goede parlementaire controle of betrokkenheid en snelheid. Die snelheid is wel degelijk belangrijk. Die stelling wil ik wel verdedigen. Bij de procedurevergadering van de commissie van Buitenlandse Zaken bespraken wij vandaag een voorstel voor een verdrag op grond waarvan een tribunaal voor Kosovo zal worden opgericht. In het land Kosovo is de oprichting van zo'n tribunaal een belangrijke en acute kwestie. Het is onwenselijk voor de binnenlands-politieke en veiligheidssituatie als wij er langer over doen voordat zo'n tribunaal gevestigd kan worden. Dat onderstreept naar mijn mening dat we ervoor moeten oppassen dat door het zoeken naar meer controle die snelheid in het geding komt.

Mijn vraag aan de heer Taverne en aan de minister is hoe het precies zit met die snelheid. Naar ik meen heb ik ergens in de stukken gelezen dat het risico bestaat dat er een vertraging ontstaat waardoor een gemiddelde doorloopsnelheid van vier maanden, zoals nu bestaat, oploopt tot een doorloopsnelheid van elf maanden. Dat is niet misselijk. Ik vraag beide heren om daarop te reflecteren en om dat ook te illustreren met voorbeelden.

Ter afsluiting. Het is natuurlijk prima om te discussiëren en zo nodig strijd te voeren over de toepassing van het internationaal recht, maar we moeten wel over reële problemen praten. Dat is mijn kernvraag. Ik gun de initiatiefnemer zijn initiatief om deze discussie hier te voeren, maar we moeten voorkomen dat we als een Don Quichot tegen windmolens gaan vechten, namelijk tegen problemen die volgens mijn fractie nog niet voldoende duidelijk zijn gemaakt.

☐

De heer **Bisschop** (SGP):
Voorzitter. Ik voeg mij graag bij de collega's die waarderende woorden in de richting van de initiatiefnemer en de ondersteuners hebben uitgesproken. Ook wij hebben inmiddels wat ervaring met een initiatiefvoorstel en wij weten hoeveel werk dat is. Bij het ene is dat meer dan bij het andere, maar het is altijd zeer de moeite waard en te waarderen dat een collega ook aan wetgevende arbeid in dit wetgevende orgaan toekomt. Mijn oprechte waardering daarvoor.

De verhouding tussen het internationaal recht en het Nederlands recht is ingewikkeld. In de loop der jaren worden veel verdragen afgesloten waarvan de consequenties niet altijd te overzien zijn. De SGP vindt het uitstekend dat hier kritisch naar gekeken wordt, en dat geldt niet alleen voor verbanden met de Europese Unie — een SGP-wetsvoorstel daarover ligt bij de Eerste Kamer — maar ook voor andere internationale verbanden. Zeker nu het internationale recht op grond van artikel 34 van de Grondwet voorrang heeft op nationaal recht is voorzichtigheid geboden. Dat geldt temeer als er sprake is van een eenieder verbindende bepaling. Zonder dat de volksvertegenwoordiging eraan te pas komt, kunnen de meest vergaande verdragen worden gesloten. Bij stilzwijgende goedkeuring is de parlementaire betrokkenheid echter niet gewaarborgd.

De SGP waardeert het dat collega Taverne zich via dit wetsvoorstel ervoor inzet om hierop een correctie aan te brengen. Hij sluit daarmee aan bij het rapport van de Staatscommissie Grondwet van enkele jaren geleden. Ik verheel het niet: de SGP staat sympathiek tegenover het doel van dit wetsvoorstel. Stilzwijgende goedkeuring betekent immers niet automatisch dat de desbetreffende verdragswijziging niet zo veel om het lijf heeft. Integendeel.

Het is uiteraard van belang dat de parlementariërs van de Eerste en Tweede Kamer zelf alert zijn. Daar begint het mee. Die verantwoordelijkheid dient in samenspraak met en op grond van zorgvuldige informatie van de regering invulling te krijgen. Daarom stel ik de heer Taverne allereerst de volgende vraag. Stel dat zijn voorstel wordt aangenomen, wat is er dan nog meer nodig om te waarborgen dat de betrokkenheid van het parlement niet alleen formeel maar ook feitelijk wordt vergroot? Aan de regering vragen wij aan te geven op welke wijze in de praktijk wordt afgewogen of een uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring van een verdrag nodig is. Hoe vindt deze afweging in het algemeen plaats? Kan in een notitie worden vastgelegd wat de actuele criteria en de punten van overweging zijn? Met dit verzoek sluit de SGP aan bij het advies van de Raad van State om daarin duidelijker inzicht te krijgen: wat speelt er mee, welke criteria gelden, hoe werkt het?

De SGP zou graag zien dat de regering steeds duidelijk maakt of er sprake is van een eenieder verbindende bepaling, zowel bij onderhandelingen over een verdrag als bij verdragen die ter goedkeuring worden voorgelegd. Natuurlijk is niet altijd precies vast te stellen in welke gevallen dat zo zal zijn. Dat werd zojuist al door een aantal collega's naar voren gebracht. Dat kan echter niet betekenen dat de regering geen indicatie kan geven. Ik stel daarom de

vraag of de regering bereid is om bij elk voorgenomen verdrag standaard aan te geven of er sprake is van een eenieder verbindende bepaling en om welke bepaling het gaat. De SGP vraagt zich vervolgens af waarom niet in het wetsvoorstel wordt vastgelegd dat ook bij uitdrukkelijke goedkeuring duidelijk moet zijn of er sprake is van een eenieder verbindende bepaling. Aan collega Taverne vraag ik waarom daar niet voor is gekozen. Hoe uitdrukkelijker er wordt gemotiveerd, hoe duidelijker het immers voor iedereen is.

De SGP vraagt zich verder af of het voorstel van collega Taverne niet te beperkt is. Moet bij overdracht van statelijke bevoegdheden aan internationale organen niet ook uiterst terughoudend worden omgegaan met een stilzwijgende goedkeuring? Indertijd werd daar onder meer door de staatscommissie op gewezen. Het is ook bepleit in de vakliteratuur. Hoe staat collega Taverne daartegenover?

In de literatuur wordt wel gesuggereerd dat met dit wetsvoorstel een stevige aanval op de trias politica wordt uitgevoerd. Wij hebben dat niet kunnen onderkennen. Dit initiatiefwetsvoorstel houdt niet in dat de trias politica in zijn wezen wordt aangetast. Terecht wijst de indiener erop dat met dit wetsvoorstel de eigen bevoegdheid van de rechterlijke macht niet tekort wordt gedaan. De rechter mag een eigen afweging maken over de verbindendheid, maar als regering en parlement hierover hebben beraadslaagd, dan zullen die overwegingen een belangrijk aspect zijn bij zijn oordeelsvorming. Dat kan onzes inziens de zorgvuldigheid dienen.

Een ander tegenargument dat wel wordt aangedragen, is dat het wetsvoorstel vertragend werkt. De SGP vraagt zich oprecht af of dat werkelijk het geval is. Een uitsluitend schriftelijke procedure en afhandeling als hamerstuk zijn immers nog steeds mogelijk, ook met dit initiatiefwetsvoorstel. Zijn er echt veel verdragen die zo spoedeisend zijn dat zij meteen bekrachtigd dienen te worden? Kunnen de indiener en de regering beargumenteerd aangeven hoeveel vertraging te verwachten is en in welke concrete gevallen dit een bezwaar zou kunnen zijn? Kan in dat geval niet volstaan worden met een dringend beroep van de regering op het parlement om het proces te versnellen of juist met het uitdrukkelijk toestaan om de procedure voor stilzwijgende goedkeuring te volgen?

Ik zie uit naar de beantwoording door de indiener en de minister.

☐

De heer **Knops** (CDA):
Voorzitter. Het is voor de heer Taverne in vak-K en zijn adviseur die naast hem zit, niet goed zichtbaar hoe het er vanuit de Kamer uitziet, maar ik vroeg me net af welke gevolgen het zou hebben voor de opstelling van de heer Taverne als hij een tijdje optrekt met zijn adviseur, de minister van Buitenlandse Zaken? Zou dat enige invloed hebben op de standpuntbepaling van de heer Taverne in tal van zaken in de Kamer? Het is een vraag. Ik weet het niet. Hij kwam bij mij op toen ik hen beide zag zitten. Een sprokkelstage wordt dat genoemd.

Ik complimenteer de heer Taverne en zijn medewerkers van harte met het feit dat zij dit initiatief genomen hebben. Het recht van initiatief is een groot goed in de Kamer. Daar moeten we zorgvuldig mee omgaan. Het is goed dat Kamerleden, ondanks andere drukke werkzaamheden, er gebruik van maken en het initiatief nemen. Met de initiatiefnemer onderschrijft onze fractie het belang van parlementaire betrokkenheid bij het tot stand brengen van binding aan verdragen. We hechten ook aan de democratische legitimatie van verdragen. Die verdragen kunnen in theorie en praktijk Nederland immers vergaand binden. Ze kunnen verplichtingen opleggen aan de staat, maar ook burgers en bedrijven. In beginsel moeten de Staten-Generaal instemmen met dergelijke verdragen en dat is niet voor niets. Als een verdrag een bepaling bevat die afwijkt van de grondwet, is uitdrukkelijke goedkeuring nodig. Anders kan ook volstaan worden met stilzwijgende goedkeuring.

We begrijpen het principiële punt dat de heer Taverne maakt. Volgens het huidige stelsel is het mogelijk dat burgers worden gebonden aan bepaalde verdragsrechtelijke verplichtingen, zonder dat het parlement zich daarover heeft uitgelaten. Het gaat daarbij om eenieder verbindende verdragsbepalingen. Die gaan boven nationale wetgeving, boven de Grondwet zelfs, op basis van artikel 94 van de Grondwet.

In de huidige goedkeuringsprocedure wordt vaak niet expliciet aandacht besteed aan de vraag of er sprake is van eenieder verbindende verdragsbepaling. Uiteindelijk is het oordeel in zo'n situatie aan de rechter. De rechter kan in zijn oordeel ter zake vaak niet de overwegingen van de wetgever erbij betrekken.

De CDA-fractie ziet daarin een leemte, maar ze is nog niet overtuigd van het voorstel van de initiatiefnemer, namelijk een wettelijke eis van uitdrukkelijke goedkeuring van alle verdragen die mogelijk eenieder verbindende verdragsbepalingen bevatten. De vraag is of de wetswijziging die de heer Taverne voorstelt in verhouding staat tot het probleem dat hij wil oplossen en het doel dat hij wil bereiken. Een aantal collega's hebben deze vraag al gesteld. Kan de heer Taverne toelichten hoe groot het probleem in de praktijk is? Hoe vaak komt het voor dat verdragen worden goedgekeurd met eenieder verbindende verdragsbepalingen, zonder dat de wetgever daar een oordeel over heeft kunnen geven? Hoe vaak doen rechters uitspraken over zulke bepalingen, zonder daarbij het oordeel van de wetgever te kunnen betrekken? Ook op basis van het advies van de Raad van State heeft het CDA een aantal vragen, zowel voor de initiatiefnemer als voor zijn adviseur, de minister van Buitenlandse Zaken.

Er is in de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen gekozen voor de mogelijkheid van stilzwijgende goedkeuring van verdragen. Niet elk verdrag is belangrijk genoeg voor uitdrukkelijke goedkeuring. De vraag is of het belang van de eis van uitdrukkelijke goedkeuring in verhouding staat tot de door de verschillende verdragen te regelen onderwerpen en kwesties. Hoeveel langer gaan goedkeuringsprocedures duren als stilzwijgende goedkeuring komt te vervallen en telkens uitdrukkelijke goedkeuring vereist is? Wat betekent dit voor de werklast van het parlement en de regering? In hoeverre wordt de effectiviteit van de regering in het internationale verkeer verminderd als de ratificatie van verdragen door Nederland wordt vertraagd? Hoe doen andere Europese landen dit met de goedkeuring van verdragen?

De Raad van State adviseert nadrukkelijk om te volstaan met een door de Staten-Generaal zelf te realiseren aanpassing van de praktijk door een beter en intensiever gebruik van de bestaande bevoegdheden. Hoe staat de initiatiefnemer daartegenover? Kan het door hem geconstateerde probleem daardoor niet geheel of vrijwel geheel worden ondervangen? Voor zover wij het nu kunnen overzien is het vooral een mogelijk probleem, omdat het nog niet in grote mate is voorgekomen.

Als we tot zo'n praktijk willen komen, heeft de Kamer ook handvatten van de regering nodig. Ik vraag de regering dan ook of zij bereid is om het telkens expliciet te melden als er naar haar oordeel sprake is van een eenieder verbindende verdragsbepaling. Klopt het dat dit nu vaak niet gebeurt, zoals de initiatiefnemer stelt? Het CDA verzoekt de regering om met een nota te komen met een toelichting op de vorm waarin zij verdragen ter goedkeuring aan de Staten-Generaal voorlegt en om daarbij nadrukkelijk aandacht te besteden aan het verbindende karakter van de opgenomen bepaling. Is de regering daartoe bereid?

☐

De heer **Teeven** (VVD):
Voorzitter. Waardering van de zijde van de VVD-fractie voor de initiatiefnemer en diens ondersteuners. Een initiatiefwetsvoorstel is veel werk, zeker in de voorfase. Dit verdient buitengewoon veel waardering.

Wat regelt dit wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen in verband met het laten vervallen van de mogelijkheid van stilzwijgende goedkeuring van verdragen met eenieder verbindende bepalingen? In navolging van de adviezen van twee staatscommissies beoogt dit wetsvoorstel dat verdragen met bepalingen die eenieder kunnen verbinden, voortaan uitdrukkelijk moeten worden goedgekeurd bij wet. "Bepalingen die eenieder kunnen verbinden", waarover we vandaag spreken, zijn bepalingen die verplichtingen kunnen opleggen aan burgers of bepalingen waaraan burgers rechten kunnen ontlenen.

Het kabinet is negatief over het voorstel van de initiatiefnemer. De VVD-fractie snapt werkelijk niet waarom. Natuurlijk kan Nederland nog wel effectief opereren op het wereldtoneel; dat is deze ondersteuner van de initiatiefnemer wel toevertrouwd. En natuurlijk kan een Kamerlid een discussie op de plenaire agenda plaatsen; dat kan nu al en dat zal straks ook nog kunnen. Maar naar het oordeel van onze fractie is het belang groter. In de trias politica hebben rechters de taak om in een individueel geval de context en de bedoeling van verdragen te laten doorwerken in onze samenleving. Het is niet meer dan normaal en gewenst dat rechters daarbij rekening houden met de bedoeling en de wens van de wetgever. Die wetgever is dan niet alleen de wetgever met betrekking tot de grote inhoudelijke materie, maar ook de goedkeuringswetgever. Om die reden kan een expliciete discussie in beide Kamers helpen. Naar het oordeel van de VVD-fractie kan, nee sterker móét de rechter bij de uitleg van verdragen de portee van de wetgevingsdiscussies en dus ook van de goedkeuringsdiscussies rondom verdragen meenemen.

Met de initiatiefnemer en de Raad van State constateren de leden van de VVD-fractie dat in de huidige goedkeuringspraktijk van verdragen onvoldoende expliciet aandacht wordt besteed aan de vraag of een verdrag voor eenieder verbindende bepalingen bevat. Wij delen het uitgangspunt van de initiatiefnemer dat het duidelijk moet zijn waar Nederland zich aan committeert bij het sluiten van een verdrag en dat die afweging in eerste instantie door de wetgever dient te worden gemaakt. Zoals al eerder opgemerkt, is het daarbij van belang dat de opinie en de bedoeling van de wetgever kenbaar zijn voor hen, de rechters, die zijn belast met de uitleg van zo'n wet in het individuele geval.

Naar het oordeel van de VVD-fractie gaat het bij het voorstel van de initiatiefnemer niet over het in stand houden van de balans tussen het snel en efficiënt bekrachtigen van verdragen enerzijds en de maximale parlementaire betrokkenheid bij de totstandkoming van verdragen anderzijds. Dat is een belang, maar voor ons is dat niet het belangrijkste. Wij kennen de ideeën van de initiatiefnemer en de regering op dit punt, maar voor onze fractie is dat alles niet de overwegende factor. Het is wel van belang dat de regering in een vroeg stadium aangeeft welke verdragen voor eenieder verbindende bepalingen kennen. En het moet me van het hart: het stoort onze fractie dat de minister van Buitenlandse Zaken leiding lijkt te geven aan een ambtelijk apparaat dat niet bijhoudt welke verdragen mogelijk voor eenieder verbindende bepalingen bevatten. Graag krijg ik een reflectie van het kabinet hierop. Is dit juist of is dit niet juist?

Ik heb nog een vraag aan de initiatiefnemer. Waarom wordt bij nota van wijziging een evaluatiebepaling toegevoegd? Is er zo weinig vertrouwen in het eigen inzicht waarmee het wetsvoorstel wordt onderbouwd?

Met de initiatiefnemer is onze fractie van mening dat het irrelevant is voor dit wetsvoorstel of er in de toekomst meer of minder verdragsbepalingen volgens artikel 94 van de Grondwet voor eenieder verbindend worden verklaard. Het is uiteindelijk aan de rechter in de individuele casus om daarover een oordeel te geven, na kennisneming van de opvattingen van de wetgever hierover. Een raadgevend referendum, waarover collega Servaes al sprak, wordt overigens niet geblokkeerd door dit initiatiefwetsvoorstel. Het is meer de vraag of het parlement in een representatieve democratie het werk goed doet en daartoe alle mogelijkheden beschikbaar heeft.

Met de initiatiefnemer is onze fractie van mening dat de vraag of een verdragsbepaling geschikt is om eenieder te verbinden niet geheel, of misschien wel in het geheel niet, alleen aan de rechter moet worden overgelaten. De dialoog tussen de machten in de trias politica zal hierdoor alleen maar worden bevorderd. Graag krijg ik het oordeel van de initiatiefnemer op dit punt. Lezen de leden van mijn fractie pagina 5 van de nota naar aanleiding van het verslag goed als zij constateren dat de rechter bij de uitleg "rekening houdt met de uitdrukkelijke opvatting van de wetgever"?

De VVD-fractie is er trots op dat centraal in het constitutionele denken van de initiatiefnemer een prominente plek van de volksvertegenwoordiging binnen ons staatsbestel staat. Dat past in de traditie van het liberale denken. Ik zie dat collega Sjoerdsma de zaal heeft verlaten, maar ik sprak over de traditie van het liberale denken. Het is goed dat hij dan even meeluistert!

Is de initiatiefnemer er overigens mee bekend dat wel het risico bestaat dat juist meer bepalingen van verdragen voor eenieder verbindend worden aangemerkt als hier straks door de wetgever uitvoeriger bij stil wordt gestaan? Is dit nou een consequentie die de initiatiefnemer heeft gewenst, gezien zijn eerdere expliciete opvattingen en ideeën over de verhouding tussen internationaal recht en nationaal recht?

Tot slot. Na mij zal nog een spreker het woord voeren, de heer Sjoerdsma van de D66-fractie. Het moet de initiatiefnemer goed doen om te weten dat hij zich nu al van de steun van die fractie voor dit wetsvoorstel heeft verzekerd. Ik verwijs ook naar de Handelingen van het vergaderjaar 2011 - 2012, stuk nr. 31570, nr. 22, pagina's 20 en 21, al was het maar even voor de Handelingen. Dat was een mooi gebeuren op 3 mei 2012. Aan het woord is mevrouw Stientje van Veldhoven van D66. "Met D66 valt verder zeker ook te spreken over de versterking van de parlementaire betrokkenheid bij de goedkeuring van verdragen, maar dan niet in de zin van het wetsvoorstel van de heer Van der Staaij, maar langs de lijnen van het rapport van de staatscommissie, dat wil zeggen, expliciete parlementaire goedkeuring verplichten voor verdragen die bevoegdheden creëren die burgers direct binden. Kan de minister mij" — dat is dus mevrouw Van Veldhoven — "toezeggen dat zij met een voorstel op dit punt zal komen?" Dat was op 3 mei 2012. Het voorstel is niet van het kabinet gekomen, maar van de initiatiefnemer. Het is echter altijd mooi om te zien dat onze liberale vrienden in dit parlement dit al op 3 mei 2012 expliciet nodig vonden. Ik kijk dan ook reikhalzend uit naar de inbreng van de achtste spreker die dadelijk het woord gaat voeren. Ik vind het fijn dat ik daar bij interruptie nog een weerwoord mag geven en ik verheug mij op de vraag van de heer Sjoerdsma.

De **voorzitter**:
Ik ook.

De heer **Sjoerdsma** (D66):
Ik vind het eigenlijk heel heugelijk dat de collega's van de VVD in hun inbreng zo veel aandacht besteden aan de standpuntbepaling van D66 dat ik dat zelf bijna niet meer hoef te doen. Ik zal zo meteen in mijn eigen termijn verkondigen wat heden ten dage het standpunt van D66 is. Ik wil de heer Teeven twee dingen voorhouden. Allereerst een kleinigheidje, namelijk dat het algemeen overleg in kwestie op 11 april 2012 plaatsvond. Ik wil de heer Teeven ook vragen wat hij zelf op 11 april 2012 van het wetsvoorstel van de heer Taverne vond.

De heer **Teeven** (VVD):
Op 11 april 2012 vond ik helemaal niets van het wetsvoorstel van de heer Taverne, want toen zat ik niet in deze Kamer en ik had er geen standpunt over. Het is wel zo dat ik op enig moment in een kabinet heb gezeten en dat er in kabinetskringen niet positief werd gedacht over dit onderwerp, niet in Rutte I en niet in Rutte II. Dat laat onverlet dat de D66-fractie wel heel expliciete gedachten heeft over dit voorstel. Volgens mij functioneerde de goedkeuring van verdragen in 2012 niet anders dan heden ten dage, in 2016. We vinden nog steeds dat er parlementaire betrokkenheid moet zijn. Alle sprekers roemen dat ook vandaag hier. Ik kijk reikhalzend uit naar de inbreng van de D66-fractie.

De heer **Sjoerdsma** (D66):
Die aandacht van de VVD-fractie voor de D66-fractie is simpelweg hartverwarmend. Dat laat ook zien dat er misschien toch nog iets van een liberaal gevoel in die fractie zit. Even afkloppen. De heer Teeven had het over "kabinetskringen", Rutte I en Rutte II. Ik weet dat de heer Teeven niet uit de ministerraad mag klappen. Ik zal hem dat ook niet vragen, maar misschien kan hij die kabinetskringen nog iets preciezer inzoomen, en wel op de heer Teeven zelf. Wat was indertijd de opvatting van de heer Teeven zelf?

De heer **Teeven** (VVD):
Ik wil daar straks bij interruptie best iets van prijsgeven, nadat de heer Sjoerdsma in zijn inbreng ondersteuning heeft verleend aan dit wetsvoorstel van de initiatiefnemer. Ik ben ook blij dat de heer Sjoerdsma blij is met de liberale inslag van dit wetsvoorstel. Ik was ook blij toen ik las wat collega Van Veldhoven op 3 mei 2012 daarover zei in dit parlement. Dat geeft toch aan dat D66 met haar pleidooi voor openheid door de jaren heen eenzelfde gedragslijn vertoont en dat we zo direct geen pirouette van 180 graden hoeven te verwachten.

☐

De heer **Sjoerdsma** (D66):
Voorzitter. Het is altijd een genoegen om te spreken over initiatiefwetgeving van een collega. Het is natuurlijk een nog groter genoegen om te spreken kort na de spreker van de fractie die de wet heeft ingediend.

Ik zal zo direct nader toelichten wat mijn fractie van dit wetsvoorstel vindt. Allereerst wil ik met heel veel genoegen de initiatiefnemer danken voor zijn harde werk. Dat lijkt mij heel belangrijk en de collega's voor mij hebben het ook gedaan. Ik dank ook de medewerkers die achter hem zitten. Heel veel waardering daarvoor, net als overigens voor de twee andere initiatiefwetsvoorstellen waar de heer Taverne mee bezig is. Hij zit vandaag voor de eerste keer in vak-K. Ik kijk reikhalzend uit naar de andere voorstellen.

Het wetsvoorstel van de heer Taverne kent naar de mening van mijn fractie een nobel doel. Daar had de heer Teeven volledig gelijk in. De democratische legitimatie van de goedkeuring van het sluiten, wijzigen en opzeggen van verdragen wordt vergroot. Dat is cruciaal. Sinds ik hier in september 2012, dus kort na het debat dat de heer Teeven aanhaalde, Kamerlid werd, heb ik aan den lijve ervaren hoe belangrijk het is om sommige verdragen niet zomaar te laten passeren, maar om ze actief hier te behandelen. Ik wil daar een paar van noemen, in navolging van collegae Servaes. Zo zijn bijvoorbeeld de Kampala-amendementen onthamerd door mijn fractie. Dat konden wij niet alleen doen, want de procedure is dat er meer zetels voor nodig zijn, maar ik vond het belangrijk dat we daar expliciet over spraken, omdat er grote haken en ogen aan dat verdrag zaten. We hebben hier ook uitgebreid gesproken over het associatieverdrag met Oekraïne. Daar komt nu een referendum over. Deze Kamer heeft uitgebreid gesproken over alle rechten en plichten die voortvloeien uit het VN-verdrag voor gehandicapten.

De vraag — dat is ook de grote vraag die vandaag voorligt —is dus deze. Regelt dit wetsvoorstel nu dat die democratische legitimatie sterker wordt of levert het vooral

bureaucratie en onduidelijkheid op? Dat laatste is meteen de vraag die ik de heer Teeven zou willen voorhouden. Over een normaal verdrag beslist het parlement normaal stilzwijgend of bij gewone meerderheid per wet. Stilzwijgend vindt de goedkeuring plaats indien het verdrag daartoe aan het parlement wordt overgelegd en er niet binnen 30 dagen door 30 Tweede Kamerleden of 15 Eerste Kamerleden om uitdrukkelijke goedkeuring wordt gevraagd. Ook regelt de wet dat verdragen die afwijken van de Grondwet of tot zodanig afwijken noodzaken, altijd uitdrukkelijk en dus per wet goedgekeurd moeten worden.

Voor verdragen met eenieder verbindende bepalingen wil de initiatiefnemer nu toevoegen dat ze altijd behandeld moeten worden alsof ze afwijken van de Grondwet. Wat zijn nu eigenlijk die eenieder verbindende bepalingen? In gewoon Nederlands zijn dat bepalingen die een voor gewone burgers inroepbaar recht creëren, zoals het recht op een persoonlijke levenssfeer of het recht op eigendom. Dat brengt mij bij de kernvraag.

De kernvraag is: voor welk probleem is deze wet een oplossing? Zoals ik eerder tot tweemaal toe in een schriftelijke bijdrage heb gedaan, zou ik ook vandaag weer willen vragen: welke verdragen die nu stilzwijgend zijn goedgekeurd — desnoods alleen in de afgelopen drie jaar, om het gemakkelijker te maken — had de initiatiefnemer uitdrukkelijk goedgekeurd willen zien, terwijl dat niet is gebeurd? Had dat ook iets veranderd, zou ik de initiatiefnemer verder willen vragen.

Ik vind namelijk — daar begon ik ook mee — dat dit mede gaat over het vertrouwen van het parlement in onszelf, het vertrouwen dat wij wakker genoeg zijn om bepaalde verdragen eruit te lichten. Als er niet eens 30 Tweede Kamerleden — de heer Taverne weet heel goed hoe het gaat; zijn eigen fractie kan het in zijn eentje, zou ik willen zeggen — of 15 Eerste Kamerleden de moeite nemen om uitdrukkelijke goedkeuring te vragen, komt die goedkeuringswet er dan ook niet gemakkelijk met een tweederdemeerderheid doorheen, zo vraag ik de heer Taverne. Wat levert dan de procedure op die de initiatiefnemer voorstaat? Levert die geen bureaucratie op?

Het levert ook vertraging op, zoals vóór mij collega Knops ook heeft gezegd. Stilzwijgende goedkeuring duurt gemiddeld vier maanden. De uitdrukkelijke procedure duurt elf maanden. Dat verhoudt zich niet altijd tot sommige belangrijke, urgente zaken; het Kosovotribunaal werd in dit verband al genoemd. De aard van zo'n verdrag, dat nu nog stilzwijgend wordt voorgelegd en straks gedwongen uitdrukkelijk goedgekeurd zou kunnen worden, rechtvaardigt die vertraging niet altijd, zo vindt de Raad van State. De vraag aan de heer Taverne is dus: wat voor nuttigs leveren die zeven maanden dan op? Ik zie dat de heer Teeven nog nader met mij van gedachten wil wisselen over de standpuntbepaling van mijn partij vandaag.

De heer **Teeven** (VVD):
Een liberale partij zoals D66 heeft natuurlijk altijd een consistente gedragslijn. Ik zou de heer Sjoerdsma toch willen vragen: waarin zit de verandering bij zijn partij tussen enerzijds de bureaucratische rompslomp die de heer Sjoerdsma heden ten dage ziet opdoemen en waarover hij uitleg vraagt aan de initiatiefnemer en het kabinet, en anderzijds dat expliciete standpunt waarbij wordt gevraagd om expliciete parlementaire goedkeuring te verplichten voor verdragen die burgers binden? De heer Sjoerdsma heeft goed uitgelegd wat voor verdragen dat zijn. Waarin zit nou in die bijna vier jaar de 180° pirouette? Waarom is dat zo? Is het zo dat de heer Sjoerdsma — maar zo ken ik hem niet — hier andere woordvoerders over links een beetje nakakelt, of vindt hij gewoon echt dat hij een andere mening moet hebben? Waarop is dat nou gebaseerd?

De heer **Sjoerdsma** (D66):
De heer Teeven haalde terecht het debat uit 2012 aan, waarin onze woordvoerder destijds, collega Van Veldhoven, zoals de heer Teeven al zei, heel nadrukkelijk een punt heeft gemaakt van het versterken van de democratische legitimatie. Dat is terecht. Maar ik moet ook zeggen, al is het misschien een beetje wrang voor de heer Teeven, dat juist de uitwerking van dat idee door de heer Taverne, de VVD-collega van de heer Teeven, mijn fractie het inzicht heeft geleverd dat dit juist niet zo'n goed idee is. Dat is jammer; ik kan me voorstellen dat de heer Teeven dat vervelend vindt. Ik kan me ook voorstellen dat de heer Teeven mij nu om de oren komt slaan met wat wij destijds zeiden. De uitwerking van dat voorstel heeft echter een aantal dingen laten zien.

Laat ik die nu maar gewoon aflopen; dan zijn wij daar meteen duidelijk over. Allereerst ligt er veel bij onszelf, en ik heb gezien en vind dat er ruimte ligt voor onszelf om de parlementaire betrokkenheid te vergroten. Daar ligt nog steeds heel veel ruimte. Het Reglement van Orde: ik heb geen voorstel gezien. Van de minister heb ik ook geen voorstel gezien, overigens. Daar heeft mijn fractie — dat heeft de heer Teeven terecht opgemerkt — wel om gevraagd. Ik heb ook serieus bekeken welk probleem hier nu aan ten grondslag ligt. Ik heb zelf gekeken bij welke verdragen mijn fractie achteraf dubbele gevoelens heeft. We hebben het ook aan de initiatiefnemer gevraagd en er komt gewoon eigenlijk geen voorbeeld. Als er geen voorbeeld komt — laat ik eerlijk zijn: er is één voorbeeld, maar dat is een voorbeeld waarvan de maatschappelijke impact eigenlijk onduidelijk is — moeten we toch constateren dat dit uiteindelijk geen goed idee is. Ik kan me voorstellen dat dat teleurstellend is voor de heer Teeven, maar ik denk wel dat het het meest realistische standpunt is. Ik denk eigenlijk ook stiekem dat de heer Teeven dat vanuit eerdere ervaring in 2012 zelf ook weet.

De heer **Teeven** (VVD):
Uiteraard mag de heer Sjoerdsma alle vragen aan de initiatiefnemer stellen die hij nodig vindt. Misschien moet het wetsvoorstel gewijzigd worden. Het basale uitgangspunt van de fractie van D66 in 2012 was expliciete goedkeuring van verdragen die burgers binden. Dat snap ik ook wel. De rechter — de partij van de heer Sjoerdsma is altijd zeer gehecht aan de onafhankelijkheid van de rechter — moet die verdragen immers in individuele gevallen met het oog op de wetgeving gaan uitleggen voor burgers van Nederland. Ik vind het standpunt uit 2012 heel logisch. Het is geen teleurstelling. Ik wil gewoon de fractie van D66 een beetje helpen in het liberale denken. Is het niet beter dat de heer Sjoerdsma de initiatiefnemer gewoon vraagt om dit bij te vijlen en dat bij te vijlen en dat hij zegt: om die wet hebben we zelf gevraagd; het kabinet kwam er maar niet mee, dus onze dank aan de initiatiefnemer is groot? Is dat nu niet

gewoon wat chiquer? Of zegt de heer Sjoerdsma vandaag gewoon: toen vroeg de fractie van D66 om expliciete parlementaire goedkeuring voor een wet die de burgers bindt en vandaag gaat het overboord, want wij hebben maling aan burgers als D66? Dat is ook goed. Dat is ook een standpunt. Het geeft niet, maar zeg dat dan.

De heer **Sjoerdsma** (D66):
Er zitten een heleboel insinuaties, om het zo maar te noemen, in deze interruptie van de heer Teeven — ik zie hem nu ook een beetje schuldbewust lachen — die ik verre van mij zou willen werpen, bijvoorbeeld de suggestie dat wij Nederlanders niet serieus zouden nemen. Integendeel, zou ik willen zeggen. Dat is ook iets wat is veranderd sinds 2012: de mogelijkheid om een referendum te houden, de mogelijkheid om Nederlanders de kans te geven om aan de noodrem te trekken als dat nodig is. Ik hoef de heer Teeven er niet aan te herinneren — dat was overigens niet alleen in 2012 het geval, maar ook nu — dat onze fracties daarbij tegenover elkaar stonden en tegenover elkaar staan. Is daar een recent voorbeeld van? Jazeker, dat is ons allemaal bekend: het referendum over het associatieverdrag met Oekraïne. Dat is een heel duidelijk voorbeeld.

Ik wil de heer Teeven wel iets tegemoetkomen. Laat ik dat dan doen, want hij doet alsof wat wij in 2012 hebben gezegd een-op-een is wat de heer Taverne nu heeft uitgewerkt. Nee, dat is absoluut niet het geval. Ik kan me gelet op de aanbevelingen van de staatscommissie — daar ging het natuurlijk over en daar heeft mijn collega Van Veldhoven aan gerefereerd, ik denk dat de heer Teeven daar wel goed en correct naar moet kijken — bijvoorbeeld voorstellen dat je je vooral richt op verdragen waar plichten uit voortkomen. Als rechtgeaard liberaal valt het mij op dat de fractie van de VVD nu juist bezig is om verdragen waar rechten uit voortkomen een beetje te kietelen, te beperken en tegen te houden.

De heer **Teeven** (VVD):
Rechten en plichten.

De heer **Sjoerdsma** (D66):
Dit is belangrijk, omdat het een groot verschil maakt. Van die plichten zou je nog kunnen zeggen dat je er eens heel serieus naar moet kijken. Het gaat de VVD echter om rechten en plichten en dan denk ik: nou, dat is meer een angst voor internationaal recht en voor mensenrechtenverdragen. Die angst deel ik gewoon niet.

De **voorzitter**:
Tot slot, mijnheer Teeven.

De heer **Teeven** (VVD):
Het gaat niet zozeer om angst voor mensenrechten. Angst is niet niet het goede woord. Het gaat meer om rechters die verdragen zelf interpreteren zonder rekening te houden met de bedoelingen van de wetgever. Dan denk ik dat het voorstel van de initiatiefnemer, van de heer Taverne, juist heel goed is. Als wij hier een goede discussie voeren, is dat immers voor de rechter in het individuele geval een handvat voor de wijze waarop hij zo'n verdrag moet uitleggen. Dat kan een partij als D66 toch eigenlijk alleen maar een warm hart toedragen? Ik zou bijna willen zeggen — dat is mijn vraag — tegen de heer Sjoerdsma: geef de initiatiefnemer nu een kans, kijk nog eens goed wat u er zelf van vond en wacht de antwoorden af voordat u zo'n neersabelbetoog houdt als waar u nu een beetje mee bezig bent.

De heer **Sjoerdsma** (D66):
Dat is natuurlijk wel opvallend. Ik heb tot nu toe enkel nog vragen gesteld, maar de heer Teeven noemt het nu al een neersabelbetoog. Dat zal niet helpen om mijn fractie over de streep te trekken, vrees ik voor hem. Maar ik moet misschien nog iets zeggen over die rechter. Het moet mij toch van het hart dat de VVD-fractie dat primaat en die verantwoordelijkheid van de rechter misschien toch juist een beetje wil inperken. Dat geldt misschien niet alleen voor dit verdrag, maar ook in bredere zin. Zo lees ik dit misschien ook wel, hoor. Laat ik die vraag maar meteen stellen. Wil de initiatiefnemer eigenlijk, met het indienen van deze initiatiefwet, de rechterlijke vrijheid inperken om een verdrag te interpreteren? Betekent de initiatiefwet dat nou eigenlijk? Ik zie dat er nee wordt geschud, dus die vraag is meteen beantwoord. Toch is het een serieuze vraag, waar we even bij stil moeten staan.

Voorzitter. Ik was gekomen bij het punt van de bureaucratie. Ik zie dat de heer Teeven inmiddels is gaan zitten en niet meer bij de interruptiemicrofoon staat, maar eigenlijk hadden we hier nog even over door moeten praten. Dit voorstel levert namelijk natuurlijk wel bureaucratie op. Het leidt tot werk als je verplicht bent om al die verdragen hier voor te leggen op de manier waarop de initiatiefnemer dat voor zich ziet. Ik vraag de minister hoeveel capaciteit, tijd, moeite en geld het zou kosten om dit op de manier te doen die de VVD nu voorstelt. Iets zegt mij namelijk dat dit meer tijd, geld en mankracht kost, en dat het niet per se een ander resultaat oplevert dan het resultaat dat we nu in de parlementaire praktijk zien. Nu worden de cruciale verdragen, dus de verdragen waarvan we allemaal zeggen dat ze een grote impact zullen hebben, eruit gelicht. Er zijn echter ook verdragen waarvan we zeggen: dat zien we eigenlijk wel zitten. Die verdragen blijven liggen. Ik stel die vraag aan minister Koenders.

Ik kom op de afbakening van het begrip "eenieder verbindende bepaling". De initiatiefnemer wil en kan dat begrip niet concreet afbakenen. Het gaat namelijk om zowel de tekst van de bepaling als om de totstandkomingsgeschiedenis van het verdrag. Daaruit moet worden afgeleid of een bepaling eenieder verbindend is, en dus volgens onze Grondwet rechtstreekse werking kent. Ziet de initiatiefnemer met mij het risico dat de regering en het parlement straks verschillen van mening over de vraag of een verdrag eenieder verbindende bepaling kent? Het is bijvoorbeeld ook mogelijk dat de Tweede Kamer en de Eerste Kamer hierover van mening verschillen. Welke gevolgen zou dat hebben voor de mogelijkheid om het wetsvoorstel stilzwijgend of uitdrukkelijk goed te keuren?

Het kan natuurlijk altijd dat een volksvertegenwoordiging een fout maakt. Dat heb ik ook al tegen collega Teeven gezegd. Zelfs als alle 150 Kamerleden hier goed opletten, kan het toch gebeuren dat er een keer iets doorheen glipt waarover we achteraf moeten zeggen: dat was niet handig. Het kan ook zijn dat een meerderheid in de Kamer ergens

voor is, maar dat kiezers het daarmee oneens zijn. Dan zijn er echter correctiemogelijkheden. Mijn partij is daar altijd een groot voorstander van geweest. Mijn partij is een groot voorstander van een balans tussen machten. Mijn partij is bijvoorbeeld een groot voorstander van constitutionele toetsing. Ik zou de VVD daarbij graag aan onze zijde hebben. Het is iets wat de initiatiefnemer tot mijn grote teleurstelling in zijn hoedanigheid van woordvoerder over grondrechten heeft geprobeerd te blokkeren. Daarom is het ook zo mooi dat er sinds kort om een raadgevend referendum voor kiezers kan worden gevraagd. Laat ik daar dan maar mee afsluiten. Zo'n referendum biedt een mogelijkheid voor kiezers om aan de rem te trekken als zij over een verdrag zeggen: ho, wacht eens even, dat is niet de bedoeling.

De kernvraag is dus: voor welk probleem is dit nu echt een oplossing? Ik hoop dat de initiatiefnemer in zijn beantwoording uitgebreid zal stilstaan bij die vraag, ook met inachtneming van het advies van de Raad van State. Dat is overigens, wil ik ook tegen de heer Teeven zeggen, een belangrijk advies waarvan hopelijk ook zijn fractie kennis heeft genomen. Voor welk probleem is dit nu echt een oplossing? Laat de initiatiefnemer dat concreet maken. Als hij dat echt heel concreet kan maken, sta ik er uiteraard voor open om dit met sympathie te bekijken. Op dit moment, na alle schriftelijke rondes en gezien het advies van de Raad van State, vindt mijn fractie dat echter nog moeilijk.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**:
Hiermee zijn we aan het einde gekomen van de eerste termijn van de Kamer. Ik zei bij de opening van het debat al dat de beantwoording op een later moment zal plaatsvinden, uiteraard na overleg met de initiatiefnemer. Ik wens hem heel veel succes.

De vergadering wordt van 17.17 uur tot 18.30 uur geschorst.

Voorzitter: Elias